

Prof. dr. Th.J. van den Berg, 'De aanspraak der Natie'. Het koninklijk recht van kamerontbinding en de rol van de kiezer

Oratie U Maastricht, 30 p.

Met deze rede, uitgesproken op 19 november 2004, aanvaardde Van den Berg het ambt van hoogleraar in 'het parlementaire stelsel: rechtsnormen en machtsverhoudingen' aan de Universiteit Maastricht. De rede belicht in het bijzonder twee aspecten van kamerontbinding, namelijk de positie van de Koning bij kamerontbinding en de rol van de kiezers bij ontbindingsverkiezingen. Voor beiden geldt dat hun rol in zekere zin van marginale betekenis is.

Als het gaat om de positie van de kiezers bij ontbindingsverkiezingen pleit Van den Berg min of meer voor een renaissance van de klassieke conflictsontbinding. Aan de hand van de

lotgevallen van de Tweede-Kamerontbinding van 1853 schetst hij hoe een ontbinding bij voorkeur haar beslag moet krijgen. In 1853 bevorderde het kabinet-Van Hall/Donker Curtius aanstonds na zijn optreden de ontbinding van de Tweede Kamer, waarbij het in een openbare toelichting niet alleen inging op de gronden van ontbinding, maar ook op het beleid dat het kabinet na de verkiezingen van plan was te voeren. Immers '... de Natie heeft er aanspraak op, te weten wat zij van een nieuw opgetreden bestuur mag verwachten', aldus Van Hall en Donker anno 1853.

Van den Berg signaleert terecht dat dit 'goede voorbeeld' in de staatkundige geschiedenis nauwelijks navolging gevonden heeft. De klassieke conflictsontbinding, waarbij de kiezers optreden als arbiter tussen regering en parlement, en waarbij zij beslissen of het kabinet ná de verkiezingen op basis van een regeringsgezinde kamermeerderheid aan het bewind kan blijven, is geheel uit het beeld verdwenen. Opvallend is dat Van den Berg in zijn analyse van opeenvolgende kamerontbindingen opmerkt dat de conflictsontbinding in zijn klassieke vorm in de twintigste eeuw nog twee keer voorkwam, namelijk in 1904 (Eerste Kamer) en

in 1933 (Tweede Kamer). Naar mijn mening – een gangbare opvatting in de doctrine – is de klassieke conflictontbinding echter teloorgegaan door de invoering van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging (EV) bij de grondwetsherziening van 1917. Anders dan bij een (absolute) meerderheidsstelsel, zoals dat gold in de periode 1887-1917, ontbreekt bij EV de noodzaak om middels stembusakkoorden een samenwerking aan te gaan bij (ontbindings)verkiezingen, gericht op de vorming van een meerderheidscoalitie, waaruit het kabinet voortkomt. De partijen gaan op eigen kracht de verkiezingen in. De verkiezingsuitslag geeft geen indicatie van de samenstelling van het kabinet. Bij een dergelijke ‘structurele uitslagloosheid’ van verkiezingen komen klassieke conflictontbindingen, waarbij het kabinet inzet van verkiezingen is, niet meer voor. Het kabinet tekent met kamerontbinding niet alleen het doodvonnis van de kamer maar ook zijn eigen doodvonnis. Het biedt op grond van de conventie van 1922 aan de vooravond van de verkiezingen ontslag aan. Kamerontbinding heeft onder werking van EV aldus een geheel andere functie gekregen. Zij dient slechts ertoe om uit een politieke impasse te geraken door het tijdstip van Tweede-Kamerverkiezingen te vervroegen. Voor dit doel werd de Tweede Kamer in 1933 ontbonden. Van een klassieke conflictontbinding was geen sprake. Het is opvallend dat Van den Berg, die ongetwijfeld op de hoogte is van deze niet ongebruikelijke analyse van de werking van het kiesstelsel op kamerontbinding, daaraan in deze rede grotendeels voorbijgaat.

Uiteraard staat het politieke partijen vrij, zoals Van den Berg terecht beoogt, om ook onder het vigerende kiesstelsel voorafgaande aan (ontbindings)verkiezingen een regeringscoalitie te vormen, voorzien van een regeringsprogramma, dat inzet van de verkiezingen is. Ik ben het met Van den Berg eens dat dit uit een oogpunt van democratie (volksinvloed op het staatsbestuur) wenselijk is en dat het voorbeeld van Van Hall/Donker Curtius navolging ver-

dient. Van den Berg wijst daarbij niet alleen op ‘goede voorbeelden’ uit lang vervlogen tijden, maar ook op ervaringen bij onze oosterburen. De ontbinding van de Duitse Bondsdag in 1982 op instigatie van de nieuwe bondskanselier Helmut Kohl biedt frappant vergelijkingsmateriaal. Maar ook onze oosterburen worstelen met de nadelen van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging, zoals bij de laatste Bondsdagverkiezingen bleek. De oproep van Van den Berg om de klassieke conflictontbinding te doen herleven, is kortom sympathiek, maar om politieke partijen hiertoe daadwerkelijk te bewegen, is terugkeer naar een meerderheidsstelsel, denk ik, onontkoombaar. Van den Berg beperkt zich overigens niet tot een beschrijving van de kamerontbinding ex artikel 64 Gw. Ook de kamerontbinding bij een grondwetsherziening (art. 137 Gw) komt aan de orde. Van den Berg is terecht zeer kritisch over de Nederlandse praktijk van het ‘verdonkere-manen’ van grondwetsherzieningen door de samenval van ontbindings- en reguliere verkiezingen.

In zijn rede toont Van den Berg zich niet alleen democraat, maar ook royalist, een interessante combinatie. Bij de beschrijving van het normatieve kader, waarin overigens een kleine misser voorkomt, in die zin dat Van den Berg stelt dat de Grondwet uitgaat van ontbinding van ofwel de Tweede ofwel de Eerste Kamer (de oude grondwetsbepaling noemde uitdrukkelijk de mogelijkheid van gecombineerde ontbinding), besteedt Van den Berg bijzondere aandacht aan de positie van de Koning bij kamerontbinding. Eerst wijst hij erop dat zowel in Groot-Brittannië als in België en Spanje de constitutie de Koning een rol van betekenis toekent als het gaat om een ontbindingsbesluit (p. 7). Voor wat betreft België is die positie van de Koning bij de totstandkoming van een ontbindingsbesluit in de nieuwe gecoördineerde Grondwet van 1993 echter strikt gereguleerd (zoals Van den Berg ook aangeeft in noot 12). Moeilijk valt in te zien hoe de Belgische Koning anno 2005 nog een gewichti-

ge rol in deze kan vervullen. Voor de Britse vorst geldt, meen ik, hetzelfde. Van den Berg stelt dat er in de Britse doctrine overeenstemming over is dat een ontbindingsbesluit niet dan met expliciete steun van de Koning mogelijk is. Raadpleging van enkele Britse handboeken *Constitutional and Administrative Law* (O’Hood Phillips and Jackson 8e druk, p. 163 e.v. en Bradley and Ewing, 12e druk, p. 265 e.v.) leert echter dat het oordeel van de vorst hoogstens in uitzonderingsgevallen de doorslag geeft. Zolang de prime minister op een meerderheid in de Commons kan rekenen, bepaalt hij krachtens conventie zelf op welk (gunstig) tijdstip hij door ontbinding verkiezingen entameert (zie ook het slot van noot 13, waar Van den Berg wijst op problemen van ‘hung Parliaments’).

Biedt aldus de rechtsvergelijking weinig aanknopingspunten om te pleiten voor een versterking van de positie van de Koning bij kamerontbinding, ook het Nederlandse constitutionele recht is hiervoor geen vruchtbare voedingsbodem. Van den Berg stelt dat uit de positie van staatshoofd voortvloeit dat de Koning ertoe bestemd is te waken over het zuiver constitutioneel handelen van de staatsinstellingen (p. 9). In het verlengde hiervan pleit hij voor meer koninklijke beoordelingsruimte om te waarborgen dat de regering ‘... enigszins wel beraden besluiten neemt die niet louter door de politieke opwindings van de dag worden beheerst’ (noot 17). Uit het constitutionele recht (Grondwet/grondwetsgeschiedenis) valt mijns inziens echter niet af te leiden dat het Nederlandse staatshoofd hoort toe te zien op het in acht nemen van constitutioneel recht door staatsinstellingen. Voorzover in het buitenland (Spanje, Bondsrepubliek Duitsland) het staatshoofd zo’n functie vervult, zijn daarvoor nadrukkelijk aanknopingspunten te vinden in de (geschiedenis van de) grondwet. In Nederland komt een dergelijke functie van de Koning uit de lucht vallen. Zij is daarnaast ook ongewenst. De Koning is noch voldoende democratisch gelegitimeerd, noch (per definitie) voldoende toegerust (in de zin

van bekwaam) om zo'n taak te vervullen. Toezien op het constitutioneel zuiver handelen van staatsinstellingen hoort in een moderne rechtsstaat mijns inziens toevertrouwd te worden aan de rechter of aan een bijzonder constitutioneel gerechtshof. Voorzover op dit punt een rechterlijke toetsingsbevoegdheid ontbreekt, dienen de politieke ambten regering en Staten-Generaal zelf daarin te voorzien.

Uit het voorgaande moge blijken dat Van den Berg twee interessante, voor discussie vatbare, én niet in de laatste plaats actuele (zie de Tweede-Kamerontbinding van 2002) thema's inzake kamerontbinding onder de loep genomen heeft in zijn oratie. Hij heeft daarbij zijn rede in geschreven vorm gelukkig niet opgeblazen tot een half of heel boekwerk. Met een vaardige pen zet deze ervaren wetenschapper zijn standpunten uiteen. Het resultaat biedt voldoende stof tot nadenken over deze belangrijke rechtsfiguur in de verhouding tussen regering en parlement.